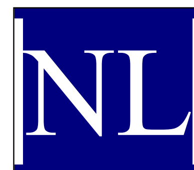




RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE

Richtsnoeren van de EU betreffende de bevordering en bescherming van de vrijheid van godsdienst en overtuiging

BUITENLANDSE ZAKEN
Raadszitting Luxemburg, 24 juni 2013

De Raad heeft de volgende richtsnoeren aangenomen:

I. Inleiding

A. Reden voor actie

1. Het recht op vrijheid van gedachte, geweten, godsdienst of overtuiging1 , beter bekend als het recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging (FoRB), is een grondrecht van ieder mens. Als universeel mensenrecht waarborgt de vrijheid van godsdienst of overtuiging het respect voor diversiteit. De vrije uitoefening ervan draagt rechtstreeks bij tot democratie, ontwikkeling, de rechtsstaat, vrede en stabiliteit. Schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging kunnen onverdraagzaamheid verergeren en zijn vaak vroege indicatoren van potentieel geweld en conflicten.

2. Eenieder heeft het recht zijn godsdienst of overtuiging individueel of in gemeenschap met anderen, zowel in het openbaar als privé, tot uitdrukking te brengen in erediensten, waarnemingen, praktijken en onderricht, zonder vrees voor intimidatie, discriminatie, geweld of aanvallen. Personen die van godsdienst of overtuiging veranderen of deze verlaten, alsmede personen die een niet-theïstische of atheïstische overtuiging aanhangen, moeten evenzeer worden beschermd als personen die geen godsdienst of overtuiging belijden.

3. Schendingen of misbruik van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, begaan door zowel overheids- als niet-overheidsactoren, zijn wijdverspreid en complex en treffen mensen in alle delen van de wereld, ook in Europa.

B. Doel en toepassingsgebied

4. Bij de bevordering en bescherming van de vrijheid van godsdienst en overtuiging laat de EU zich leiden door de universaliteit, ondeelbaarheid, onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid van alle mensenrechten, ongeacht of het gaat om burgerrechten, politieke, economische, sociale of culturele rechten.

5. Overeenkomstig universele en Europese mensenrechtennormen2 **hebben** de EU en haar lidstaten zich ertoe verbonden de vrijheid van godsdienst en overtuiging binnen hun grenzen te eerbiedigen, te beschermen en te bevorderen.

[1] Zie artikel 18 van de UVRM en artikel 18 van het IVBPR.

[2] In Europa wordt de vrijheid van godsdienst of overtuiging met name beschermd door artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en artikel 10 van het EU-Handvest van de grondrechten. Zie de bijlage voor een niet-uitputtende lijst van internationale normen en standaarden.

6. Met deze richtsnoeren bevestigt de EU dat zij vastbesloten is in haar externe mensenrechtenbeleid de vrijheid van godsdienst en overtuiging te bevorderen als een recht dat door iedereen, waar dan ook, moet worden uitgeoefend, op basis van de beginselen van gelijkheid, non-discriminatie en universaliteit. Met haar externe beleidsinstrumenten wil de EU schendingen van dit recht tijdig, consequent en coherent helpen voorkomen en aanpakken.

7. Daarbij richt de EU zich op het recht van individuen, om al dan niet te geloven en, alleen of in gemeenschap met anderen, vrij hun geloof te belijden. De EU gaat niet in op de verdiensten van de verschillende godsdiensten of overtuigingen, of het ontbreken daarvan, maar zorgt ervoor dat het recht om al dan niet te geloven wordt gehandhaafd. De EU is onpartijdig en staat niet achter een bepaalde godsdienst of overtuiging.

8. In de richtsnoeren wordt uitgelegd wat de internationale mensenrechtennormen inzake vrijheid van godsdienst of overtuiging inhouden, en worden duidelijke politieke richtsnoeren gegeven aan ambtenaren van de EU-instellingen en de EU-lidstaten, die kunnen worden gebruikt in contacten met derde landen en met internationale en maatschappelijke organisaties. Zij bieden ambtenaren ook praktische richtsnoeren voor het voorkomen van schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, het analyseren van gevallen en het doeltreffend reageren op schendingen, waar deze zich ook voordoen, teneinde de vrijheid van godsdienst of overtuiging in het externe optreden van de EU te bevorderen en te beschermen.

C. Definities

9. De vrijheid van godsdienst of overtuiging is vastgelegd in artikel 18 van zowel de Universele Verklaring van de rechten van de mens (UVRM) als het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), die moeten worden gelezen in het licht van algemeen commentaar nr. 22 van het VN-Mensenrechtencomité.

Volgens het internationale recht heeft de FoRB twee componenten:

(a) de vrijheid om al dan niet een godsdienst of overtuiging van zijn keuze te hebben of aan te nemen (met inbegrip van het recht om van godsdienst of overtuiging te veranderen), en

(b) de vrijheid om individueel of samen met anderen, in het openbaar of privé, zijn godsdienst of overtuiging tot uitdrukking te brengen door eredienst, naleving, praktijk en onderwijs.

10. In overeenstemming met deze bepalingen heeft de EU eraan herinnerd dat "*de vrijheid van gedachte, geweten, godsdienst of overtuiging gelijkelijk voor iedereen geldt. Het is een fundamentele vrijheid die alle godsdiensten of overtuigingen omvat, ook die welke in een bepaald land niet van oudsher worden beleden, de overtuigingen van personen die tot religieuze minderheden behoren, alsmede niet-theïstische en atheïstische overtuigingen. De vrijheid omvat ook het recht om uit vrije wil zijn godsdienst of overtuiging aan te nemen, te veranderen of op te geven.* "[3]

<u>-- Recht om een religie te hebben, een geloof te hebben of niet te geloven</u>

11. Theïstische, niet-theïstische en atheïstische overtuigingen, alsmede het recht om geen godsdienst of overtuiging te belijden, worden beschermd door artikel 18 IVBPR4. De termen "overtuiging" en "godsdienst" moeten ruim worden geïnterpreteerd en de toepassing van het artikel mag niet worden beperkt tot traditionele godsdiensten of tot godsdiensten en overtuigingen met institutionele kenmerken of praktijken die analoog zijn aan die van traditionele godsdiensten. Staten mogen de vrijheid om een godsdienst of overtuiging aan te hangen niet beperken. Ook dwang om van godsdienst of overtuiging te veranderen, deze te herroepen of te onthullen is verboden.

[3] Conclusies van de Raad over vrijheid van godsdienst en overtuiging; 16 november 2009.
[4] Zie algemeen commentaar nr. 22.

12. Het al dan niet aanhangen van een godsdienst of overtuiging is een absoluut recht en mag in geen geval worden beperkt5.

-- Recht om zijn godsdienst of overtuiging te belijden

13. Artikel 18 van het IVBPR erkent het recht van mensen om hun godsdienst of overtuiging, alleen of in gemeenschap met anderen, zowel in het openbaar als privé uit te dragen. Deze vrijheid om blijk te geven van godsdienst of overtuiging, bijvoorbeeld door eredienst, observatie, beoefening en onderricht, *omvat* potentieel "*een breed scala van handelingen*"[6], waarvan het nauwe en directe verband met een godsdienst of overtuiging per geval moet worden bekeken.

14. In tegenstelling tot de vrijheid om een godsdienst te hebben, een overtuiging te hebben of niet te geloven, kan de vrijheid om zijn godsdienst of overtuiging tot uitdrukking te brengen aan beperkingen worden onderworpen, maar "*alleen aan de beperkingen die bij wet zijn voorgeschreven en die noodzakelijk zijn ter bescherming van de openbare veiligheid, orde, gezondheid of goede zeden of van de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.* "[7] Deze beperkingen moeten in overeenstemming zijn met de internationale normen en strikt geïnterpreteerd worden. Beperkingen om andere redenen, zoals nationale veiligheid, zijn niet toegestaan. Op basis van artikel 18, lid 3, van het IVBPR en zoals uitgewerkt in General Comment 22, moeten alle beperkingen aan de volgende criteria voldoen: zij moeten bij wet zijn vastgesteld, niet worden toegepast op een wijze die de in artikel 18 gewaarborgde rechten aantast, alleen worden toegepast voor de doeleinden waarvoor zij zijn voorgeschreven, rechtstreeks verband houden met en in verhouding staan tot de specifieke behoefte waarvoor zij zijn ontworpen, en niet worden opgelegd voor discriminerende doeleinden of op discriminerende wijze worden toegepast. Wanneer beperkingen gerechtvaardigd zijn op grond van de noodzaak de openbare zeden te beschermen, moeten die beperkingen gebaseerd zijn op beginselen die niet uitsluitend voortvloeien uit één enkele traditie, aangezien het begrip "zeden" voortvloeit uit vele sociale, filosofische en religieuze tradities. Voorts moeten dergelijke beperkingen worden begrepen in het licht van de universaliteit van de mensenrechten.
en het beginsel van non-discriminatie. [8]

II. Operationele richtsnoeren

A. Grondbeginselen van het optreden

15. Het optreden van de EU inzake de vrijheid van godsdienst en overtuiging zal gebaseerd zijn op de volgende overkoepelende beginselen:

1. Universeel karakter van de vrijheid van godsdienst of overtuiging

16. De vrijheid van gedachte, geweten, godsdienst of overtuiging geldt voor iedereen in gelijke mate. [9] Het is een universeel mensenrecht dat overal en voor iedereen moet worden beschermd,[10] ongeacht wie zij zijn, waar zij wonen en waarin zij al dan niet geloven.

---

[5] Zelfs niet in tijden van noodtoestand - zie artikel 4, lid 2, van het IVBPR.

[6] Zie de indicatieve voorbeelden in punt 4 van algemeen commentaar nr. 22.

[7] Zie artikel 18, lid 3, van het IVBPR.

[8] Zie algemeen commentaar nr. 34.

[9] Conclusies van de Raad over vrijheid van godsdienst en overtuiging, 16 november 2009.

[10]Conclusies van de Raad over intolerantie, discriminatie en geweld op grond van godsdienst of overtuiging, 21 februari 2011.

17. De universaliteit van de vrijheid van godsdienst of overtuiging is gebaseerd op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en internationale verdragen,[11] zoals het IVBPR. In voorkomend geval kan ook worden verwezen naar regionale mensenrechtenverdragen12 voor zover deze in overeenstemming zijn met het IVBPR.

2. ***De vrijheid van godsdienst of overtuiging is een individueel recht dat in gemeenschap met anderen kan worden uitgeoefend.***

18. De vrijheid van godsdienst of overtuiging beschermt het recht van ieder mens om te geloven of er een atheïstische of niet-theïstische overtuiging op na te houden, en om van godsdienst of overtuiging te veranderen. Zij beschermt geen godsdienst of overtuiging als zodanig. De vrijheid van godsdienst of overtuiging geldt voor personen, als rechthebbenden, die dit recht individueel of in gemeenschap met anderen en in het openbaar of privé kunnen uitoefenen. De uitoefening ervan kan dus ook een collectief aspect hebben.

19. Dit omvat rechten voor gemeenschappen om "*handelingen te* verrichten *die integrerend deel uitmaken van de uitvoering door religieuze groepen van hun fundamentele zaken*"[13] **.** Deze rechten omvatten, maar zijn niet beperkt tot, rechtspersoonlijkheid en niet-inmenging in interne aangelegenheden, met inbegrip van het recht om vrij toegankelijke plaatsen van eredienst of vergadering op te richten en te handhaven, de vrijheid om leiders te selecteren en op te leiden of het recht om sociale, culturele, educatieve en liefdadigheidsactiviteiten uit te voeren.

20. Er zijn geen exclusieve rechten voor houders van een bepaalde godsdienst of overtuiging: alle rechten met betrekking tot de vrijheid van godsdienst of overtuiging zijn universeel en moeten op niet-discriminerende basis worden geëerbiedigd.

3. **Primaire rol van de staten bij het waarborgen van de vrijheid van godsdienst en overtuiging**

21. De staten moeten ervoor zorgen dat hun rechtsstelsels voor iedereen adequate en effectieve waarborgen bieden voor de vrijheid van gedachte, geweten, godsdienst of overtuiging, die zonder uitsluiting of discriminatie van toepassing zijn op hun gehele grondgebied, en dat deze bepalingen naar behoren worden gehandhaafd.

22. Staten hebben de primaire plicht om alle personen die op hun grondgebied wonen en onder hun rechtsmacht vallen, met inbegrip van personen met een niet-theïstische of atheïstische overtuiging, personen die tot minderheden behoren[14] en inheemse volkeren[15] te beschermen en hun rechten te waarborgen. Staten moeten alle personen gelijk behandelen zonder discriminatie op grond van hun godsdienst of overtuiging[16] **.**

23. De staten moeten doeltreffende maatregelen nemen om schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging te voorkomen of te bestraffen wanneer deze zich voordoen, en ervoor zorgen dat verantwoording wordt afgelegd.

24. Bovendien zijn de partijen bij het IVBPR verplicht elke openbare bepleiting van religieuze haat die aanzet tot discriminatie, vijandigheid of geweld te verbieden17**.** Staten moeten alle gewelddaden veroordelen en de daders voor de rechter brengen.

---

11 Een niet-uitputtende lijst van relevante verdragen en verklaringen staat in de bijlage bij deze richtsnoeren.

12 Afrikaans Handvest van de rechten van de mens en de volkeren; Amerikaans Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens; Herzien Arabisch Handvest van de rechten van de mens; Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

13 Zie algemeen commentaar nr. 22, punt 4.

14 Zie artikel 27 van het IVBPR, met een specifieke verwijzing naar religieuze

minderheden, en VN-verklaring 47/135 betreffende de rechten van personen die tot minderheden behoren, artikel 2.

15 Zie VN-verklaring 61/295 inzake de rechten van inheemse volkeren, artikelen 11 en 12.

16 Zie artikel 26 van het IVBPR.

17 Artikel 20, lid 2, van het IVBPR; een dergelijk verbod is in de EU-wetgeving afgedwongen door het EU-kaderbesluit van 2008 betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, op grond waarvan

4. Verband met de verdediging van andere mensenrechten en met andere EU-richtsnoeren inzake mensenrechten

25. De vrijheid van godsdienst of overtuiging is onlosmakelijk verbonden met de vrijheid van mening en meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering en met andere mensenrechten en fundamentele vrijheden, die alle bijdragen tot de opbouw van pluralistische, tolerante en democratische samenlevingen. Het uiten van een godsdienstige of niet-religieuze overtuiging, of van een mening betreffende een godsdienst of overtuiging, wordt ook beschermd door het recht op vrijheid van mening en meningsuiting dat is vastgelegd in artikel 19 van het IVBPR.

26. Bepaalde praktijken die verband houden met de uiting van een godsdienst of overtuiging, of als zodanig worden beschouwd, kunnen schendingen van internationale mensenrechtennormen vormen. Het recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging wordt soms ingeroepen om dergelijke schendingen te rechtvaardigen. De EU verzet zich krachtig tegen een dergelijke rechtvaardiging, maar blijft zich volledig inzetten voor de krachtige bescherming en bevordering van de vrijheid van godsdienst en overtuiging in alle delen van de wereld. Schendingen treffen vaak vrouwen, leden van religieuze minderheden en personen op grond van hun seksuele geaardheid of genderidentiteit.

27. Bij de aanpak van mogelijke schendingen zal gebruik worden gemaakt van bestaande EU-richtsnoeren inzake mensenrechten, met name de richtsnoeren inzake de bevordering en bescherming van de rechten van het kind, inzake geweld tegen vrouwen en meisjes en de bestrijding van alle vormen van discriminatie van vrouwen en meisjes, inzake mensenrechtenverdedigers, inzake foltering en inzake de doodstraf, alsook van de komende EU-richtsnoeren inzake het genot van alle mensenrechten door LGBTI-personen en inzake de vrijheid van meningsuiting on line en off line.

B. Prioritaire actieterreinen

28. Bij de behandeling van de vrijheid van godsdienst of overtuiging zal de EU bijzondere aandacht besteden aan de volgende thema's, die alle even belangrijk zijn:

1. Geweld

29. Staten zijn verplicht de bescherming van de mensenrechten te garanderen en zich in te zetten voor het voorkomen, onderzoeken en bestraffen van geweld tegen personen op grond van hun godsdienst of overtuiging. Geweld of de dreiging daarmee - zoals moord, executie, verdwijning, foltering, seksueel geweld, ontvoering en onmenselijke of vernederende behandeling - zijn wijdverbreide verschijnselen die moeten worden aangepakt. Dergelijk geweld kan worden gepleegd door overheids- of niet-overheidsactoren, op basis van de werkelijke of veronderstelde godsdienst of overtuiging van de persoon die het doelwit is, of op basis van de godsdienstige of levensbeschouwelijke/ideologische overtuiging van de dader.

30. De EU zal:

a. De executie of moord op personen en andere daden van ernstig geweld op grond van godsdienst of overtuiging publiekelijk veroordelen. De EU zal zo nodig ook aanvullende sancties overwegen.
b. Onmiddellijke verantwoording eisen van daders van dergelijk geweld, al dan niet van staatswege, en gerechtelijke procedures volgen om ervoor te zorgen dat recht geschiedt.

De lidstaten moeten het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen of een lid van die groep, met name op grond van godsdienst of overtuiging, met

afschrikwekkende straffen bestraffen.

c. de staat en andere invloedrijke actoren in een samenleving, al dan niet religieus, sterk aanmoedigen zich uit te spreken tegen gewelddaden en deze daden op het hoogste niveau publiekelijk te veroordelen, met name in gevallen waarin functionarissen aanvallen op personen of gemeenschappen en eigendommen, waaronder gebedshuizen of vergaderplaatsen of historische religieuze plaatsen, actief aanmoedigen of door de vingers zien.
d. Protest wanneer overheidsfunctionarissen of invloedrijke niet-overheidsactoren opruiende berichten verspreiden over houders van bepaalde religieuze of andere overtuigingen, met inbegrip van theïstische, niet-theïstische of atheïstische overtuigingen, vooral wanneer zij openlijk oproepen tot geweld tegen hen of dit rechtvaardigen.
e. De aanneming op nationaal niveau eisen van wetten die het publiekelijk aanzetten tot religieuze haat die aanzet tot discriminatie, vijandigheid of geweld verbieden (artikel 20, lid 2, van het IVBPR).
f. Alle geweld tegen vrouwen en meisjes, waaronder eerwraak, genitale verminking van vrouwen, huwelijken op jonge leeftijd en gedwongen huwelijken, alsmede geweld tegen personen op grond van hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit, inclusief situaties waarin het geweld wordt gepleegd onder het voorwendsel van een religieus voorschrift of religieuze praktijk, zal consequent worden veroordeeld. De EU bevordert initiatieven, waaronder wetgeving, om dergelijk geweld te voorkomen en strafbaar te stellen.

2. ***Vrijheid van meningsuiting***

31. De vrijheid van godsdienst of overtuiging en de vrijheid van meningsuiting zijn onderling afhankelijke, samenhangende en elkaar versterkende rechten, die alle personen beschermen - niet de godsdiensten of overtuigingen op zich - en die ook het recht beschermen om meningen te uiten over een of andere godsdienst of overtuiging. Censuur en beperkingen op de publicatie en verspreiding van literatuur of websites met betrekking tot godsdienst of overtuiging zijn veel voorkomende schendingen van beide vrijheden, en belemmeren individuen en gemeenschappen in de uitoefening van hun godsdienst of overtuiging. Beperkingen van het recht op meningsuiting over godsdienst of overtuiging zijn een bron van grote kwetsbaarheid voor mensen die tot een minderheid behoren, maar treffen ook meerderheden, niet in de laatste plaats mensen met niet-traditionele religieuze opvattingen. De vrijheid van godsdienst of overtuiging en de vrijheid van meningsuiting spelen samen een belangrijke rol bij de bestrijding van alle vormen van onverdraagzaamheid en discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging.

32. Wanneer wordt gedreigd met of gebruik gemaakt van geweld, of wanneer beperkingen worden opgelegd in verband met een meningsuiting over godsdienst of overtuiging, zal de EU zich laten leiden door de volgende beginselen:

a. Wanneer kritische opmerkingen worden gemaakt over godsdiensten of overtuigingen en deze uitingen door de aanhangers als zo beledigend worden ervaren dat zij kunnen leiden tot geweld tegen of door de aanhangers:

- Indien er *op het eerste gezicht aanwijzingen* zijn dat deze uiting een haatzaaierij is, d.w.z. onder de strikte werkingssfeer valt van artikel 20, lid 2, van het IVBPR (dat elke aansporing tot religieuze haat die aanzet tot discriminatie, vijandigheid of geweld verbiedt), zal de EU de uiting aan de kaak stellen en eisen dat deze door een onafhankelijke rechter wordt onderzocht en berecht.
- Indien deze uiting niet het niveau van uitlokking bereikt dat krachtens artikel 20 van het IVBPR verboden is, en dus een uitoefening van de vrijheid van meningsuiting is, zal de EU dat wel doen:
    i. Zich verzetten tegen elke oproep of poging tot criminalisering van dergelijke uitingen;
    ii. Individueel of samen met staten of regionale organisaties trachten verklaringen af te leggen waarin wordt opgeroepen geen geweld te gebruiken en waarin elk geweld dat als reactie op dergelijke uitingen wordt gepleegd, wordt veroordeeld;
    iii. Staat en andere invloedrijke actoren, zowel religieuze als niet-religieuze, aanmoedigen zich uit te spreken en een constructief openbaar debat aan te gaan

over wat zij als beledigende uitingen beschouwen, en daarbij elke vorm van geweld te veroordelen;

iv. Er zij aan herinnerd dat de meest doeltreffende manier om een vermeende inbreuk op de vrijheid van meningsuiting te bestrijden, het gebruik van de vrijheid van meningsuiting zelf is. De vrijheid van meningsuiting geldt zowel online als offline[18] . Nieuwe vormen van media en informatie- en communicatietechnologie bieden degenen die zich beledigd voelen door kritiek op of afwijzing van hun godsdienst of overtuiging de middelen om onmiddellijk hun recht op weerwoord uit te oefenen.

- In ieder geval zal de EU er in voorkomend geval aan herinneren dat het recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging, zoals vastgelegd in de desbetreffende internationale normen, niet het recht omvat op een godsdienst of overtuiging die vrij is van kritiek of spot[19] **.**

b. Wanneer de EU geconfronteerd wordt met beperkingen van de vrijheid van meningsuiting in naam van godsdienst of overtuiging, zal zij dat doen:

- herinneren eraan dat beperkingen van de vrijheid van meningsuiting alleen bij wet mogen worden voorgeschreven en noodzakelijk zijn ter bescherming van de rechten of de goede naam van anderen, dan wel voor de bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde *(ordre public)*, de volksgezondheid of de goede zeden[20], en dat geen beperking van de nationale veiligheid toelaatbaar is voor de vrijheid van godsdienst en overtuiging[21] .
- Het feit verdedigen dat het delen van informatie over godsdiensten of overtuigingen en het overreden van deze zaken door het internationale recht wordt beschermd, mits deze overreding niet dwingend is en de vrijheid van anderen niet aantast.
- Herinneren er bij alle passende gelegenheden aan dat wetten die godslastering strafbaar stellen, de uiting van meningen over religieuze of andere overtuigingen beperken; dat zij vaak worden toegepast om personen die tot religieuze of andere minderheden behoren te vervolgen, te mishandelen of te intimideren, en dat zij een ernstig belemmerend effect kunnen hebben op de vrijheid van meningsuiting en op de vrijheid van godsdienst of overtuiging; en bevelen aan deze misdrijven uit het strafrecht te halen**.**
- Krachtig pleiten tegen het gebruik van de doodstraf, fysieke bestraffing of vrijheidsberoving als straffen voor godslastering.
- Bedenk dat de internationale mensenrechtenwetgeving individuen beschermt en niet de godsdienst of overtuiging *als zodanig*. De bescherming van een godsdienst of overtuiging mag niet worden gebruikt om een beperking of schending van een mensenrecht, uitgeoefend door individuen alleen of in gemeenschap met anderen, te rechtvaardigen of te vergoelijken.

3. Bevordering van respect voor diversiteit en tolerantie

33. De bevordering van religieuze verdraagzaamheid, respect voor diversiteit en wederzijds begrip zijn van het grootste belang voor het scheppen van een klimaat waarin iedereen ten volle kan genieten van de vrijheid van godsdienst en overtuiging.

34. De EU zal:

a. De staat en andere invloedrijke actoren, al dan niet religieus, aanmoedigen om spanningen tussen de godsdiensten niet in de hand te werken, hetzij bij wet, hetzij in de praktijk, en om relevante initiatieven ter bevordering van een sfeer van respect en verdraagzaamheid tussen alle personen, ongeacht hun godsdienst of overtuiging, te steunen en opkomende spanningen weg te nemen.

b. roepen de staten op om via het onderwijssysteem en andere middelen het respect voor diversiteit en wederzijds begrip te bevorderen door een bredere kennis van de diversiteit van godsdiensten en overtuigingen binnen hun rechtsgebied aan te moedigen.

[18] Zie Resolutie 20/8 van de VN-Mensenrechtenraad.

[19] Zie punt 19 van de conclusies van het actieplan van Rabat over aanzetten tot haat, 5 oktober 2012.

[20] Artikel 19.3 IVBPR.

[21] Artikel 18, lid 3, van het IVBPR. Zie ook de Algemene Opmerkingen nrs. 22 en 34.

c. Gebruik maken van alle beschikbare instrumenten, waaronder de financiële instrumenten, om een cultuur van wederzijds respect, diversiteit, verdraagzaamheid, dialoog en vrede te bevorderen en daartoe zo nodig coördineren met regionale en internationale organisaties.

4. *Discriminatie*

35. Staten hebben de plicht alle personen binnen hun rechtsgebied te beschermen tegen directe en indirecte discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, ongeacht de redenen die voor deze discriminatie worden aangevoerd. Dit omvat de plicht om discriminerende wetgeving in te trekken, wetgeving in te voeren die de vrijheid van godsdienst of overtuiging beschermt en officiële praktijken die discriminatie veroorzaken, stop te zetten, alsook om mensen te beschermen tegen discriminatie door de staat en andere invloedrijke actoren, al dan niet van religieuze aard.

36. Overtuigingen of praktijken die traditioneel zijn of zouden zijn, worden vaak gebruikt om discriminatie of dwang op grond van godsdienst of overtuiging te rechtvaardigen. Voorbeelden hiervan zijn het weigeren van toegang tot werk of onderwijs voor vrouwen, ontvoering van bruiden, vroegtijdige en gedwongen huwelijken of genitale verminking van vrouwen. Gemeenschappen hebben niet het recht de rechten van individuele leden van die gemeenschap te schenden. Alle individuen, ook vrouwen en meisjes, hebben het recht op een godsdienst of overtuiging van hun eigen individuele keuze, ook om geen godsdienst of overtuiging te hebben. Ook moet aandacht worden besteed aan discriminatie van etnische groepen, personen op grond van hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit, of aanhangers van bepaalde doctrinaire interpretaties.

37. De EU zal:

a. Alle vormen van onverdraagzaamheid en discriminatie van personen op grond van hun godsdienst of overtuiging veroordelen en passende maatregelen nemen (demarches, openbare verklaringen, steun voor de maatschappelijke organisaties en de mensenrechtenactivisten, enz.) als strijdig met het recht op gelijkheid en non-discriminatie in het genot van de mensenrechten (artikelen 2 en 26 van het IVBPR, artikel 2 van het IVESCR).
b. Een demarche uit te voeren wanneer grondwettelijke en wettelijke bepalingen van een staat dergelijke discriminaties bevorderen, aanmoedigen of toestaan. De EU zal haar technische bijstand aanbieden om dergelijke bepalingen in overeenstemming te brengen met internationale wettelijke verplichtingen.
c. Bijzondere aandacht besteden aan praktijken en wetgeving die vrouwen, kinderen en migranten discrimineren op grond van godsdienst of overtuiging, waaronder discriminatie in en ontzegging van de toegang tot onderwijs, dwang in verband met het dragen van religieuze symbolen, werkgelegenheid, deelname aan het openbare leven, ongelijke gezinsrechten, overdracht van nationaliteit, vrij verkeer en vestiging, gebrek aan onpartijdige rechtsbedeling, eigendomsrechten, enz.
d. Internationale, overheids- en niet-overheidsactoren steunen bij hun inspanningen om de bevolking in ruimere zin voor te lichten over internationale rechtsnormen en over de destructieve gevolgen van discriminatie voor de slachtoffers ervan en voor het welzijn van de samenleving in haar geheel.

5. *Veranderen of verlaten van godsdienst of overtuiging*

38. Beperkingen op het absolute recht om van godsdienst of overtuiging te veranderen of deze te verlaten behoren tot de meest voorkomende schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging[22] **.** Deze beperkingen kunnen ernstige gevolgen hebben voor bekeerlingen en personen die hun godsdienst of overtuiging verlaten en hun gezinnen, zowel door overheidsmaatregelen (bv. opsluiting, verlies van de voogdij over de kinderen, onterving, verlies van eigendomsrechten) als door gewelddaden van niet-overheidsactoren, zoals "eerwraak".

22 Zie in dit verband het verslag van de UNSR over de vrijheid van godsdienst en overtuiging aan de AVVN, 13 augustus 2012, A/67/603.

39. De EU zal:

- De staten oproepen tot intrekking van wettelijke bepalingen die strafbaar zijn of discriminatie inhouden van personen die hun godsdienst of overtuiging verlaten of veranderen of anderen ertoe aanzetten van godsdienst of overtuiging te veranderen, met name wanneer op gevallen van geloofsafval, heterodoxie of bekering de doodstraf of een lange gevangenisstraf staat**.** [23]
- Het gebruik van dwangmaatregelen tegen personen bij hun keuze of uitoefening van godsdienst of overtuiging veroordelen. Staten moeten onpartijdig maatregelen toepassen tegen dwang in godsdienst of overtuiging.

6. Uiting van godsdienst of overtuiging

40. Particulieren hebben het recht om zelf te bepalen of en hoe zij hun godsdienst of overtuiging tot uitdrukking willen brengen. Beperkingen van deze vrijheid moeten strikt worden geïnterpreteerd. [24] De uiting van iemands godsdienst of overtuiging kan vele vormen aannemen. Dit omvat het recht van kinderen om het geloof/geloof van hun ouders te leren kennen, en het recht van ouders om hun kinderen de grondbeginselen van hun godsdienst of overtuiging bij te brengen. Het omvat ook het recht om vreedzaam zijn godsdienst of overtuiging met anderen te delen,
zonder onderworpen te zijn aan de goedkeuring van de staat of van een andere religieuze gemeenschap. Elke beperking van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, ook wat betreft plaatsen van aanbidding en staatsregistratie van religieuze of geloofsgroepen, moet uitzonderlijk zijn en in overeenstemming met de internationale normen.

41. Veel voorkomende beperkingen van staten zijn het ontzeggen van rechtspersoonlijkheid aan religieuze en geloofsgemeenschappen, het ontzeggen van toegang tot gebedshuizen/vergaderplaatsen en begraafplaatsen, het bestraffen van niet-geregistreerde religieuze activiteiten met exorbitante boetes of gevangenisstraffen, of de eis dat kinderen van religieuze en geloofsminderheden belijdend onderwijs krijgen in het geloof van de meerderheid. Verscheidene staten erkennen het recht op gewetensbezwaren tegen militaire dienst niet als onderdeel van de
legitieme uitoefening van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, die voortvloeit uit artikel 18 van het IVBPR25. Misbruik door niet-overheidsactoren omvat de vernietiging van gebedshuizen, de ontheiliging van begraafplaatsen, de gedwongen naleving van religieuze normen en gewelddaden.

42. De EU zal:

a. Pogingen aanvechten om de uitoefening van mensenrechten afhankelijk te maken van toestemming van de staat, bijvoorbeeld door verplichte registratie van religieuze of geloofsgroepen en/of het verbieden van niet-geregistreerde religieuze activiteiten.
b. Maatregelen nemen wanneer de registratievereisten voor religieuze of geloofsgerelateerde organisaties worden gebruikt als een middel om de staat te controleren in plaats van de uitoefening van de vrijheid van godsdienst of overtuiging te vergemakkelijken.
c. Staten aanmoedigen om te zorgen voor de bescherming van religieus erfgoed en gebedshuizen26 , met name wanneer groepen mensen die op deze plaatsen bijeenkomen, worden bedreigd. In geval van vandalisme en ontheiliging of vernieling van religieuze plaatsen zullen de missies van de EU en de lidstaten trachten de plaatsen te bezoeken en de aandacht van het publiek te vestigen op de vernieling en de gevolgen daarvan.
d. Actie ondernemen wanneer eigendommen die voor de eredienst worden gebruikt ten onrechte in beslag worden genomen, of wanneer mensen anderszins worden belet deze te gebruiken op de wijze waarvoor zij rechtmatig zijn bestemd.

[23] Zie EU-richtsnoeren inzake de doodstraf, deel III, document Minimumnormen.
[24] Zie de ontwikkelingen inzake beperkingen in het hoofdstuk "Definities" van deze richtsnoeren.
[25] Zie algemeen commentaar nr. 22.
[26] Zie gezamenlijke verklaring van VN-deskundigen over de "vernietiging van culturele en religieuze plaatsen: een schending van de mensenrechten", 24 september 2012.

e. Maatregelen nemen wanneer onevenredige administratieve of regelgevende lasten worden gelegd op de interne aangelegenheden van religieuze of geloofsgroepen en hun instellingen of organisaties, zodat de vrijheid van godsdienst of overtuiging in gemeenschap met anderen en in het openbaar of privé[27] en de uitoefening van de daarmee samenhangende vrijheden van vereniging en vreedzame vergadering worden belemmerd.
f. Veroordelen van wetgeving die voorziet in een discriminerende behandeling van personen of groepen die tot verschillende godsdiensten en overtuigingen behoren, alsmede de discriminerende toepassing op dergelijke personen en groepen van nominaal neutrale wetgeving.
g. De staten aanmoedigen om het recht op gewetensbezwaren tegen militaire dienst, gebaseerd op iemands godsdienst of overtuiging, te eerbiedigen en een alternatieve dienst met een niet-strijdend of civiel karakter mogelijk te maken.

7. Steun en bescherming voor mensenrechtenverdedigers, met inbegrip van individuele gevallen

43. Overeenkomstig de *EU-richtsnoeren inzake mensenrechtenverdedigers* zal de EU het respect voor en de erkenning van het werk van mensenrechtenverdedigers namens religieuze groepen, levensbeschouwelijke, niet-confessionele of andere maatschappelijke organisaties bevorderen. [28]

44. De EU zal door middel van demarches, verklaringen en andere acties - waaronder het ter sprake brengen van specifieke gevallen tijdens politieke dialogen - overeenkomstig de *EU-richtsnoeren inzake mensenrechtenverdedigers* reageren op schendingen van het recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging, ongeacht of deze door overheids- of niet-overheidsactoren worden begaan en specifieke personen treffen.

45. Ambtenaren van de EU of van de lidstaten zullen processen bijwonen en waarnemen van personen die worden vervolgd wegens de uitoefening van hun recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging. De functionarissen van de EU of van de lidstaten zullen alles in het werk stellen om deze personen in detentie of in de gevangenis te bezoeken.

8. Steun voor en betrokkenheid bij het maatschappelijk middenveld

46. De EU zal haar volledige steun betuigen aan de inspanningen van de civiele samenleving ter bevordering van de vrijheid van godsdienst en overtuiging. De EU en haar lidstaten zullen waar nodig financiële steun blijven verlenen aan niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor de vrijheid van godsdienst en overtuiging. De EU zal de zichtbaarheid bevorderen van plaatselijke organisaties die zich inzetten voor de vrijheid van godsdienst en overtuiging, door het organiseren of ondersteunen van openbare evenementen over dit onderwerp, met speciale nadruk op het betrekken van verschillende religieuze en geloofsgroepen. De EU zal de civiele samenleving, waaronder religieuze verenigingen, niet-confessionele en levensbeschouwelijke organisaties, regelmatig raadplegen over manieren om de FoRB in haar externe mensenrechtenbeleid te bevorderen, alsook over individuele gevallen.

[27] Zie algemeen commentaar nr. 22, punt 4.

[28] Zie de EU-richtsnoeren inzake mensenrechtenverdedigers.

C. Gereedschap

1. Toezicht, evaluatie en rapportage

47. EU-missies (EU-delegaties en ambassades en consulaten van de lidstaten) vormen een essentieel onderdeel van vroegtijdige waarschuwing. De EU-missies zullen, in coördinatie met eventuele relevante GVDB-missies, toezien op de eerbiediging van de vrijheid van godsdienst of overtuiging in derde landen en zullen zorgwekkende situaties (waaronder individuele gevallen en systematische problemen) signaleren en daarover verslag uitbrengen, waarbij zij zich baseren op beschikbare bronnen in en buiten het land, waaronder het maatschappelijk middenveld, zodat de EU snel passende maatregelen kan nemen. De verslagen van de EU-delegaties moeten worden besproken in de bevoegde Raadsgroepen en, in voorkomend geval, in het Politiek en Veiligheidscomité (PVC), teneinde een passende reactie vast te stellen.

48. Door haar lokale aanwezigheid en hoofdkwartiercapaciteiten zal de EU:

a. De situatie van de vrijheid van godsdienst en overtuiging op nationaal niveau volgen en beoordelen, om na te gaan of er vooruitgang is geboekt of dat er problemen zijn, volgens de prioriteiten en thema's van deze richtsnoeren.
b. Contacten onderhouden met partijen die betrokken zijn bij schendingen of conflicten, lokale en regionale autoriteiten, lokale en internationale organisaties uit het maatschappelijk middenveld, waaronder vrouwenorganisaties, mensenrechtenverdedigers en religieuze en geloofsgroepen, teneinde volledig op de hoogte te blijven van specifieke situaties, waaronder individuele gevallen, systemische kwesties en conflictgerelateerde aspecten. In deze contacten zal de EU aandacht besteden aan groepen binnen een bepaald geloof of geloofssysteem, aan vrouwen en jongeren.
c. In de landenstrategieën voor de mensenrechten en de periodieke verslagen een analyse opnemen van de situatie op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, met inbegrip van het aantal schendingen; alle maatregelen (bijvoorbeeld verzoeken aan de overheidsinstanties, aan de orde stellen in politieke dialogen, financiering) die in reactie op schendingen zijn gepland of genomen, gedetailleerd beschrijven.
d. Zorgen voor follow-up en rapportage over individuele gevallen en systeemkwesties.
e. In het jaarverslag van de EU over de mensenrechten aandacht besteden aan de vrijheid van godsdienst en overtuiging.

2. Demarches en publieke diplomatie

49. De EU zal de vrijheid van godsdienst of overtuiging ter sprake brengen in passende contacten op hoog niveau, onder meer op het niveau van de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter en de speciale vertegenwoordiger van de EU voor de mensenrechten en de delegatiehoofden.

50. De EU zal zo nodig zowel preventief als in reactie op ernstige schendingen van de FoRB, zoals terechtstellingen, buitengerechtelijke executies, oneerlijke processen, uitbarstingen van geweld tussen gemeenschappen of gewelddadige aanvallen, demarches of openbare verklaringen afleggen. Zij zal ook overwegen verklaringen af te leggen om de aandacht te vestigen op positieve ontwikkelingen bij de bevordering en bescherming van de vrijheid van godsdienst en overtuiging.

3. Politieke dialogen

51. In de politieke dialoog met partnerlanden en regionale organisaties zal de EU de partnerlanden aanmoedigen om toe te treden tot de relevante internationale instrumenten, met name het IVBPR, en deze uit te voeren, en om de voorbehouden bij deze instrumenten in te trekken; zij zal de partnerlanden aanmoedigen om de speciale procedures van de VN inzake mensenrechten, met name de speciale rapporteur inzake vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, uit te nodigen en om de

aanbevelingen van de VN te aanvaarden en uit te voeren, onder meer van de organen die toezicht houden op de verdragen en de universele periodieke toetsing. De EU zal waar nodig systemische kwesties en individuele gevallen aanpakken en de partnerlanden oproepen om wetswijzigingen door te voeren teneinde de gelijkheid voor de wet van personen met betrekking tot de vrijheid van godsdienst of overtuiging te waarborgen.

52. De EU zal politieke dialogen gebruiken om samenwerking en coördinatie ter bevordering van de vrijheid van godsdienst en overtuiging in multilaterale fora aan te moedigen en zal de verspreiding van beste praktijken op regionaal niveau ondersteunen.

4. Bezoeken aan de EU en de lidstaten

53. De EU zal ervoor zorgen dat de EU-instellingen en de lidstaten die derde landen bezoeken, volledig op de hoogte worden gebracht van de situatie op het gebied van de vrijheid van godsdienst en overtuiging. Bij dergelijke bezoeken zullen de prioriteiten en thema's van deze richtsnoeren zo nodig met de plaatselijke tegenhangers worden besproken en zullen mensenrechtenactivisten worden ontmoet.

5. Gebruik van externe financiële instrumenten

54. De vrijheid van godsdienst en overtuiging blijft een van de prioriteiten van het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR), onder meer door financiering van projecten voor mensenrechtenverdedigers en bijstand aan personen die onmiddellijk bedreigd worden. Ook andere geografische en thematische financieringsinstrumenten van de EU zullen waar nodig worden gebruikt om in samenwerking met partnerlanden de vrijheid van godsdienst en overtuiging te bevorderen. Er zal aandacht worden besteed aan capaciteitsopbouw en opleidingsprojecten voor bemiddeling bij het voorkomen of oplossen van geweld en conflicten op basis van godsdienst of overtuiging[29] .

55. De EU-delegaties kunnen in het kader van de nationale steunregelingen (CBSS) steun verlenen aan projecten van maatschappelijke organisaties op het gebied van vrijheid van godsdienst en overtuiging. Mensenrechtenprojecten met een ruimer toepassingsgebied inzake bevordering van de mensenrechten, bestrijding van discriminatie, rechten van personen die tot minderheden behoren, inheemse volkeren, eerbiediging van diversiteit, tolerantie en intercultureel begrip, alsmede het aanpakken van de diepere oorzaken van conflicten en het bestrijden van straffeloosheid zullen ook bijdragen tot de bescherming van het recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging.

56. De lidstaten, de EDEO en de Commissiediensten zullen in voorkomend geval informatie uitwisselen over projecten die in derde landen op het gebied van vrijheid van godsdienst en overtuiging worden gefinancierd, teneinde een betere coördinatie en een efficiënt gebruik van de middelen mogelijk te maken.

57. Schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging zullen door de EU in aanmerking worden genomen bij de besluitvorming over passende maatregelen uit hoofde van mensenrechtenclausules in overeenkomsten met derde landen, waaronder de mogelijke opschorting van de samenwerking, met name wat betreft financiële bijstand.

6. Bevordering van de FoRB in multilaterale fora

58. De EU zal ervoor zorgen dat de vrijheid van godsdienst of overtuiging prominent op de VN-agenda blijft staan, met een krachtige mensenrechtenaanpak, en dat de VN krachtig blijft reageren op schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging en op daden van intolerantie en geweld op grond van godsdienst of overtuiging.

59. De EU zal zich in de VN actief blijven inzetten voor sterke regio-overschrijdende steun voor de bevordering en verdediging van de vrijheid van godsdienst en overtuiging, het mandaat van de speciale rapporteur voor de FoRB, en de uitvoering van de relevante VN-resoluties op dat gebied.

[29] Zie ook "EU-concept inzake de versterking van de bemiddelings- en dialoogcapaciteiten van de EU" (2009).

60. De EU zal zich ook inzetten voor de bestrijding van alle vormen van onverdraagzaamheid en discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging en de uitvoering van de desbetreffende VN-resoluties op dat gebied, alsmede voor initiatieven op het gebied van de interculturele en interreligieuze dialoog in een geest van openheid, engagement en wederzijds begrip, onder meer in het kader van de UNESCO, de VN-alliantie van beschavingen, de Anna Lindh-stichting en het proces van Istanbul.

61. De EU beschouwt deze inspanningen als een aanvulling op de volledige en doeltreffende bevordering van het recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging, en in haar engagement zal de EU streven naar consistente verwijzingen naar "vrijheid van godsdienst of overtuiging" en naar handhaving in alle teksten van een mensenrechtenfocus op basis van universele normen in verband met vrijheid van godsdienst of overtuiging, vrijheid van meningsuiting en andere fundamentele vrijheden. Religieuze tolerantie en de interculturele en interreligieuze dialoog moeten worden bevorderd vanuit een mensenrechtenperspectief, waarbij de eerbiediging van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, de vrijheid van meningsuiting en andere mensenrechten en fundamentele vrijheden worden gewaarborgd.

62. De EU zal blijven samenwerken met bestaande VN-mechanismen voor vroegtijdige waarschuwing, ook wat betreft geweld op grond van godsdienst of overtuiging, en zal de uitwisseling van beste praktijken aanmoedigen.

63. De EU-lidstaten zullen waar nodig de aandacht vestigen op de vrijheid van godsdienst of overtuiging in de universele periodieke toetsing van de VN-Mensenrechtenraad. De uitvoering van de door de geëvalueerde staat aanvaarde aanbevelingen zal in voorkomend geval worden gevolgd en ondersteund.

64. De EU zal in haar bilaterale contacten met partnerlanden ook voortbouwen op de inhoud van de VN-resoluties over "vrijheid van godsdienst en overtuiging", alsmede op relevante slotopmerkingen van VN-verdragstoezichtsorganen en aanbevelingen van speciale rapporteurs.

65. De EU zal initiatieven op het niveau van de OVSE en de Raad van Europa bevorderen en bijdragen tot een betere uitvoering van de verbintenissen op het gebied van de vrijheid van godsdienst en overtuiging. Er zullen regelmatig uitwisselingen met deze organisaties worden georganiseerd. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de betrekkingen met de landen van de OVSE en de Raad van Europa die geen EU-lidstaat zijn.

66. De EU zal haar betrokkenheid bij andere regionale organisaties en regionale mensenrechtenmechanismen in de hele wereld op het gebied van de bevordering en bescherming van de vrijheid van godsdienst en overtuiging opvoeren.

7. __Opleiding__

67. De EDEO zal, in coördinatie met de lidstaten en in samenwerking met het maatschappelijk middenveld, waaronder kerken en religieuze verenigingen, levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties, opleidingsmateriaal ontwikkelen voor het personeel in het veld en op het hoofdkantoor. Het materiaal zal ter beschikking van de lidstaten en de EU-instellingen worden gesteld. De opleiding zal praktisch van opzet zijn en erop gericht zijn EU-missies in staat te stellen EU-instrumenten voor analyse en verslaglegging doeltreffend te gebruiken om de thematische prioriteiten van de EU onder de aandacht te brengen en op schendingen te reageren.

III. Uitvoering en evaluatie

68. De EU zal haar samenwerking met het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten en de speciale VN-rapporteur inzake vrijheid van godsdienst en overtuiging verder versterken. De EU zal met internationale organisaties overleg plegen over de vrijheid van godsdienst en overtuiging. De EU zal haar uitwisselingen met regionale deskundigen inzake vrijheid van godsdienst en overtuiging, zoals de Raad van Europa (met inbegrip van de Commissie van Venetië), het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), alsook met relevante regionale en nationale instanties die belast zijn met de bevordering en bescherming van de vrijheid van godsdienst en overtuiging, opvoeren.

69. De COHOM en zijn Task Force Vrijheid van godsdienst en overtuiging zullen de uitvoering van de richtsnoeren ondersteunen en daarbij zo nodig de geografische Raadsgroepen betrekken. Zij zal aanvullende richtsnoeren voor maatregelen voor EU-missies opstellen, met name wat betreft systemische kwesties en individuele gevallen. Zij zal zo nodig "te volgen lijnen" aannemen over belangrijke vraagstukken en actuele kwesties.

70. De COHOM zal de uitvoering van deze richtsnoeren na een periode van drie jaar evalueren, onder meer op basis van de door de missiehoofden ingediende verslagen en na overleg met de civiele samenleving en relevante academische deskundigen. Bij de raadpleging van de civiele samenleving moeten mensenrechtenverdedigers, NGO's, waaronder binnenlandse en internationale mensenrechten- en vrouwenorganisaties, worden betrokken. Bij deze raadpleging zullen kerken en religieuze verenigingen, levensbeschouwelijke en niet-confessionele organisaties worden betrokken in het kader van de open, transparante en regelmatige dialoog uit hoofde van artikel 17 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

71. Met de bevoegde commissies, subcommissies en werkgroepen van het Europees Parlement zal regelmatig van gedachten worden gewisseld over de uitvoering, de evaluatie en de herziening van deze richtsnoeren.

Niet-uitputtende lijst van internationale normen, standaarden en beginselen die de EU kan inroepen of gebruiken in contacten met derde landen

Verenigde Naties

Verdragen:
1948 - Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide
- Artikel II - Definitie van "genocide".

1951 - Verdrag betreffende de status van vluchtelingen
- Artikel 1 - Definitie van "vluchteling"
- Artikel 3 - Non-discriminatie
- Artikel 4 - Religie
- Artikel 33 - Verbod op refoulement

1954 - *Verdrag betreffende de status van staatlozen*
- Artikel 3, 4

1966 - *Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten*
- Artikelen 2, 4, 18, 20, 24, 26, 27

1966 - *Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie*
- Artikel 5

1966 - *Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten*
- Artikel 2, 13

1979 - Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen
- Artikel 2

1989 - *Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind*
- Artikelen 2, 14, 20, 29, 30

Verklaringen:
1948 - *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*
- Artikelen 2, 16, 18, 26

1981 - *Verklaring betreffende de uitbanning van alle vormen van onverdraagzaamheid en discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging 1986 - Verklaring betreffende het recht op ontwikkeling*
- Artikel 6

1992 - Verklaring betreffende de rechten van personen die behoren tot nationale of etnische, godsdienstige of taalkundige minderheden
2007 - Verklaring van de Verenigde Naties over de rechten van inheemse volkeren

Algemene opmerkingen
1993 - Mensenrechtencommissie - Algemeen commentaar nr. 22: Het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (art. 18)
1994 - Mensenrechtencommissie - Algemeen commentaar nr. 23: De rechten van minderheden (art. 27) 2011 - Mensenrechtencommissie - Algemeen commentaar nr. 34: Vrijheid van mening en meningsuiting (art. 19)

Regionale normen

Opgemerkt zij dat sommige regionale normen de vrijheid van godsdienst of overtuiging in vergelijking met de internationale normen beperkt of onvoldoende beschermen. Het personeel van de EU moet zich van die beperkingen bewust zijn wanneer het ernaar verwijst.

Raad van Europa

1950 - Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
- Artikel 9 - Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst
- Artikel 10

1952 - Protocol nr. 1 (naar boven)
- Artikel 14 - Verbod van discriminatie
- Artikel 2 - Recht op onderwijs

2000 - Protocol nr. 12 (naar boven)
- Artikel 1 - Algemeen discriminatieverbod

1995 - Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden
- Artikelen 4.1, 5, 6, 7, 8, 12, 17

2006 - Opmerkingen over onderwijs (in het kader van het bovenstaande) 1997 - Europees Verdrag inzake nationaliteit
- Artikel 5 - Non-discriminatie

2006 - Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van staatloosheid in verband met erfopvolging door de staat
- Artikel 4 - Non-discriminatie

2011 - Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld
- Artikelen 4, 12, 32, 37, 38 en 42

2000 - Algemene beleidsaanbeveling nr. 5 van de ECRI: Bestrijding van onverdraagzaamheid en discriminatie van moslims
2002 - Algemene beleidsaanbeveling nr. 7 van de ECRI: Nationale wetgeving ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie
2004 - Algemene beleidsaanbeveling nr. 9 van de ECRI: de strijd tegen antisemitisme
2004 - Commissie van Venetië van de Raad van Europa / OVSE "Richtsnoeren voor de herziening van wetgeving met betrekking tot godsdienst of geloof".

Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)

Slotakte van Helsinki 1975 - mandje 1, beginsel 7
Slotdocument van de vervolgvergadering van Wenen van 1989 - artikelen 11, 13, 16, 17, 19, 20, 32, 59, 63, 68
1989 - Slotdocument van Wenen - Beginselen 13, 16 en 17.
2004- Commissie van Venetië van de Raad*van Europa / OVSE "Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief".*
2007 - OVSE - Toledo-beginselen inzake onderwijs over godsdiensten en overtuigingen in openbare scholen Opgesteld door de ODHIR-adviesraad van deskundigen inzake vrijheid van godsdienst of overtuiging.

Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS)

1969 - Amerikaans Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens ("Pact van San José", Costa Rica)
- Artikel 1 - Verplichting tot eerbiediging van de rechten.
- Artikel 12 - Vrijheid van geweten en godsdienst.
- Artikel 13 - Bestraffing van het aanzetten tot religieuze haat.
- Artikel 16 - Vrijheid van vereniging
- Artikel 22 - Vrijheid van verkeer en van verblijf.

1988 - Aanvullend protocol bij het Amerikaans Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens op het gebied van economische, sociale en culturele rechten (Protocol van San Salvador).
- Artikel 3 - Verplichting tot non-discriminatie

1994 - Inter-Amerikaans Verdrag inzake de voorkoming, bestraffing en uitroeiing van geweld tegen vrouwen ("Verdrag van Belém Do Para")
- Artikel 4

Afrikaanse Unie (AU)

1969 -Verdrag betreffende de specifieke aspecten van vluchtelingenproblemen in Afrika.
- Artikel IV - Non-discriminatie.

1981 - Afrikaans Handvest van de rechten van de mens en de volkeren
- Artikelen 2, 8

1990 - Afrikaans Handvest inzake de rechten en het welzijn van het kind.
- Artikel 1 - Verplichting van de staten die partij zijn.
- Artikel 3 - Non-discriminatie.
- Artikel 9 - Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.
- Artikel 11 - Onderwijs.
- Artikel 25 - Scheiding van ouders.
- Artikel 26 - Bescherming tegen discriminatie.

Liga van Arabische Staten

2004 - Arabisch Handvest van de rechten van de mens
- Artikelen 3, 4, 25, 30, 34

ASEAN

2012 - ASEAN-mensenrechtenverklaring
- Artikel 22

Het Gemenebest

2013 - Handvest van de rechten van de mens
- Sectie IV - Verdraagzaamheid, respect en begrip

Europese Unie en lidstaten

Verdrag betreffende de Europese Unie
- Artikel 6

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- Artikel 11
- Artikel 17

2000 - Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- Artikel 10 - Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.
- Artikel 14 - Recht op onderwijs
- Artikel 21 - Non-discriminatie.
- Artikel 22 - Culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid.

2006 - EU-richtlijn gelijke behandeling
2008 - EU-kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat
2009 - Conclusies van de Raad over de vrijheid van godsdienst en overtuiging, 16 november 2009
2011 - Conclusies van de Raad over intolerantie, discriminatie en geweld op grond van godsdienst of overtuiging, 21 februari 2011.
2011 - Conclusies van de Raad over conflictpreventie, 20 juni 2011.
2009 - EU-concept inzake de versterking van de bemiddelings- en dialoogcapaciteiten van de EU
2009 - Freedom of Religion or Belief - how the FCO can help promote respect for this human right (UK toolkit on freedom of religion or belief).

Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

32 735 Mensenrechten in het buitenlands beleid

Nr. 128 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2015

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op de SGP beleidsnotitie «Een ongemakkelijke waarheid. SGP-beleidsnotitie over geloofsvervolging vandaag» en op het rapport van de International Humanist and Ethical Union «A Global Report on the Rights, Legal Status and Discrimination Against Humanists, Atheists, and the Non-religious» n.a.v. het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 11 december 2014.

Beleid vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is sinds 2007 een prioriteit van het Nederlands mensenrechtenbeleid. De actualiteit laat zien dat deze inzet nog steeds hard nodig is. Het kabinet deelt de zorgen van de SGP betreffende de situatie van religieuze minderheden, waaronder christenen. De aanbeveling van de SGP om vrijheid van godsdienst en levensovertuiging te prioriteren binnen het mensenrechtenbeleid ziet het kabinet dan ook als ondersteuning van staand beleid. De prioriteiten van het mensenrechtenbeleid, waaronder vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, staan beschreven in de beleidsbrief «Respect en recht voor ieder mens».

EU en VN

Ook binnen de EU en de VN is het thema godsdienstvrijheid een prioriteit. Nederland heeft actief bijgedragen aan het tot stand komen van de EU-richtsnoeren (EU-Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief). De EU-richtsnoeren zijn praktische instrumenten om de EU-vertegenwoordigingen te helpen het mensenrechtenbeleid uit te voeren. Deze richtsnoeren zijn niet juridisch bindend, maar omdat ze op ministerieel niveau zijn vastgesteld, vertegenwoordigen ze een sterk politiek signaal. De richtsnoeren worden geïmplementeerd door middel van specifieke acties zoals demarches en verklaringen. Nederland heeft, in overleg met EDEO, aangeboden een bijeenkomst

kst-32735-128
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

gericht op ervaringsuitwisseling op het gebied van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in Den Haag te organiseren.
De richtsnoeren zijn in juni 2013 aangenomen en geheel in lijn met het Nederlands beleid ten aanzien van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Ze bevatten, net als het Nederlandse beleid, verwijzingen naar het recht om van geloof te veranderen of zonder religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging te leven, waarvoor ook de International Humanist and Ethical Union pleit.

Via het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR) financiert de EU maatschappelijke organisaties gericht op godsdienstvrijheid.

Binnen de VN is Nederland actief op het onderwerp godsdienstvrijheid in de Mensenrechtenraad en de 3e commissie van de Algemene Vergadering. Nederland steunt daarbij de EU-resolutie op het gebied van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Het lidmaatschap van de Mensenrechtenraad zal hier extra mogelijkheden toe geven. In dit kader steunt Nederland ook het werk van de Speciaal Rapporteur voor godsdienstvrijheid Bielefeldt en blijft Nederland actief betrokken bij de onderhandelingen van resoluties en verklaringen die betrekking hebben op godsdienstvrijheid.

Het kabinet blijft, conform de aanbeveling van de SGP-beleidsnotitie, binnen de VN en de EU de positie van geloofsvervolgden actief aan de orde stellen. Centraal uitgangspunt blijft daarbij het recht om van geloof te veranderen of zonder religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging te leven.

Mensenrechtenambassadeur

Ook op bilateraal terrein zet Nederland zich in voor godsdienstvrijheid. De mensenrechtenambassadeur besteedt er waar nodig aandacht aan tijdens zijn reizen. Vrijheid van religie en levensbeschouwing is bijvoorbeeld in zijn recente bezoek aan Pakistan (11-13 februari 2015) uitgebreid aan de orde gekomen. In Pakistan is de invloed van religieuze en extremistische groeperingen toegenomen en dit heeft de positie van minderheden negatief beïnvloed. Er is in toenemende mate sprake van intolerantie en geweld jegens religieuze minderheden, zoals Ahmadi's, Hindoes en Christenen. De blasfemiewetgeving speelt hierbij een omstreden rol. De Pakistaanse blasfemiewetten dienen officieel als bescherming van de Islam en de profeet, maar worden vaak gebruikt om zakelijke of privé geschillen te beslechten. Op ernstige blasfemische vergrijpen staat de doodstraf. De mensenrechtenambassadeur sprak in gesprekken met de Pakistaanse overheid en mensenrechtenorganisaties de zorg van Nederland uit over de positie van religieuze minderheden en over de blasfemiewetgeving in Pakistan.

Pilot

In 2009 is een bilaterale beleidsintensivering op godsdienstvrijheid in vijf landen (de pilot) opgezet. Dit betreft China, Egypte, India, Kazakhstan en Eritrea. In 2012 is de pilot geëvalueerd en zijn Nigeria, Soedan, Pakistan, Noord-Korea en Armenië toegevoegd. Als gevolg van het zeer repressieve bewind, de ernstige beknotting van NGOs en de sluiting van de ambassade is besloten Eritrea geen deel meer uit te laten maken van de pilot, zoals aangegeven in de Mensenrechtenrapportage 2012. Nederland maakt bij de uitvoering van de pilot geen onderscheid in religieuze groeperingen. Grote groepen christenen hebben het moeilijk om hun

geloof of levensovertuiging in vrijheid vorm te geven. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor Baha'í, Ahmadiyya en atheisten.

De projecten uitgevoerd in het kader van de pilot zijn gericht op het faciliteren van een dialoog tussen leiders van religieuze groeperingen en/of de overheid, op het aanpassen van wetgeving en beleid, op het monitoren van en juridische bijstand verlenen in individuele (straf)zaken, en op het creëren van bewustwording. Hiermee wil het kabinet de rechtsorde verstreken en contacten met het maatschappelijk middenveld bevorderen, zoals ook is voorgesteld door de SGP.

Het kabinet zal, mede op basis van de evaluatie van de pilot, de specifieke inzet op godsdienstvrijheid in een aantal landen opnieuw bekijken. De uitkomst van de evaluatie zal opgenomen worden in de mensenrechten-rapportage 2014 die binnenkort naar de Tweede Kamer gestuurd zal worden.

Situatie vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in de wereld

In de Kamerbrief van 17 november 2014 (Kamerstuk 32 735, nr. 125) wordt nader ingegaan op de positie van religieuze minderheden in het Midden-Oosten en de bredere regio. Uit die analyse komt naar voren dat in grote delen van Irak en Syrië de positie van religieuze minderheden aanzienlijk verslechterd is. Dit is vooral te herleiden naar de opkomst van ISIS. De recente ontvoering van een grote groep christenen in Syrie is hier ook een voorbeeld van (zie tevens beantwoording van de vragen van de leden Voordewind (ChristenUnie), Van der Staaij (SGP), Servaes (PvdA) en Sjoerdsma (D66) over de ontvoering van tenminste 150 Syrische christenen van 3 maart 2015, Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 1463). Ik heb de kwetsbare positie van minderheden in Syrië en Irak recent besproken met de Syrisch-Orthodoxe Patriarch, Mor Ignatius Aphrem II tijdens zijn bezoek aan Nederland. Ook in Noord-Afrika is ISIS actief. In Libië heeft ISIS recent 21 Egyptische Koptische christenen ontvoerd en vermoord.

In Jordanië en Libanon is de positie van christenen traditioneel relatief goed, al is er in Libanon sprake van toenemende spanningen door de instroom van vluchtelingen. Met betrekking tot de golfregio wordt in de hierboven aangehaalde Kamerbrief geconcludeerd dat in Saudi-Arabië personen die behoren tot religieuze minderheden relatief gezien de minste vrijheid van godsdienst genieten, en vervolging en ernstige bestraffing riskeren op basis van hun geloof. In Iran is er binnen strikte grenzen ruimte voor geloofsbelijdenis van sommige niet-sjiieten, maar worden bekeerde moslims, actieve bekeerders zoals evangelische christenen en «dissidente» geloofsovertuigingen zoals de Baha'i wel onderdrukt. Ook in Jemen gaan de Baha'i gebukt onder structurele repressie.

Zowel Israël als de bezette Palestijnse Gebieden kennen een kleine christelijke bevolking die door het lage geboortecijfer in deze groep verder afneemt. In de Palestijnse Gebieden neemt het aantal christenen ook af door migratie naar het westen. De landen in Noord-Afrika hebben, afgezien van Egyptische kopten, een zeer kleine christelijke bevolking die haar geloof vooral in Marokko, Algerije en Tunesië vrij kan beoefenen. Incidenten die plaatsvinden in Tunesië zijn eerder politiek dan religieus van aard. In Egypte blijft de situatie voor religieuze minderheden reden tot zorg. Er is nog altijd sprake van sektarisch geweld en religieus gemotiveerd overheidsoptreden tegen Koptische christenen, Sjiitische moslims en Baha'i.

Op 25 augustus 2014 heeft Boko Haram een kalifaat uitgeroepen in het noordoosten van Nigeria. Het uitroepen van een kalifaat geeft aan dat Boko Haram kijkt naar andere terroristische organisaties zoals ISIS. De organisatie keert zich tegen alle andersdenkenden, waaronder vele christenen maar ook moslims. De Islam is de belangrijkste religie in het noordoosten van Nigeria, maar er zijn ook enclaves van christenen in dit deel van het land. Hoewel alle Nigeriaanse burgers in dit deel van het land lijden onder het geweld van Boko Haram, worden de christengemeenschappen, die immers geen deel kunnen uitmaken van het door Boko Haram nagestreefde kalifaat, nog harder getroffen dan de moslims: hun kerken worden vernietigd, en een weigering zich tot de islam te bekeren bekopen zij doorgaans met de dood.

Informatiedeling

De huidige praktijk van informatiedeling is in lijn met het voorstel van de SGP om beschikbare informatie over geloofsonvrijheid door de IND beschikbaar te laten stellen aan andere departementen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt op verzoek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie ambtsberichten op waarin de situatie in een land wordt beschreven in zoverre deze relevant is voor de asielpraktijk in Nederland. Zo wordt onder meer ingegaan op de veiligheidssituatie in een land en de positie van kwetsbare groepen, waaronder religieuze minderheden. De IND baseert zich in het asielproces primair op de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en eventuele andere openbare bronnen, zoals rapporten van Amnesty International en Human Rights Watch. De ambtsberichten en deze rapporten zijn openbaar, waardoor ook andere departementen volledige toegang tot deze informatie hebben.

Wanneer personen uit Irak, Syrië of omringende landen die vervolgd worden (om religieuze of andere redenen) zelfstandig in Nederland asiel vragen, zal hen in beginsel op basis van die vervolging een asielvergunning worden verleend. Daarnaast hervestigt Nederland jaarlijks 500 vluchtelingen vanuit de regio's van opvang. De voordrachten voor deze hervestiging worden gedaan door de UNHCR. Daarbij is het reeds zo dat het zijn van een kwetsbare groep een belangrijke factor is voor de UNHCR om tot voordracht te komen. Religieuze achtergrond kan een relevant aspect zijn in de beoordeling van de UNHCR.

Handelsakkoorden

De SGP stelt verder voor om beloningen toe te zeggen aan landen bij structurele verbeteringen in de mensenrechtensituatie. Het kabinet zet in op duidelijke afspraken over de relatie tussen handel, investeringen en duurzaamheid in de Europese handels- en investeringsakkoorden met derde landen. Nederland dringt binnen de EU daarbij aan op het opnemen van clausules over handel, duurzame ontwikkeling met mechanismen voor monitoring en handhaving. De inzet is dat partijen onder meer hun ILO-verplichtingen op het gebied van bestrijding van dwangarbeid en kinderarbeid herbevestigen en samenwerken op dit vlak. Ook moeten afspraken worden gemaakt over samenwerking en bevordering van MVO, bijvoorbeeld via de OESO-richtlijnen. Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld is voor Nederland een essentieel onderdeel tijdens de onderhandeling, implementatie en handhaving van een akkoord. De inzet van de EU is dat elk handelsakkoord wordt gekoppeld aan een bredere partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst waarin onder andere de mensenrechtenverplichtingen van staten worden herbevestigd. Door de koppeling van het handelsakkoord en de samenwerkingsovereenkomst kan het handelsakkoord worden opgeschort bij mensenrechtenschendingen, inclusief schending van godsdienstvrijheid.

International Humanist and Ethical Union

Het kabinet deelt de opvatting van de International Humanist and Ethical Union (IHEU) dat de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ook het recht omvat om van geloof te veranderen of zonder religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging te leven. Daarnaast verzet Nederland zich er tegen als rechten van personen (bv kinderen, LHBT, vrouwen) ingeperkt worden met een beroep op religieuze of traditionele waarden. Onder andere door wetten gericht tegen afvalligheid en blasfemie staan atheïsten en niet-gelovigen onder grote druk. Het kabinet deelt deze zorgen van de IHEU en zal zich, ook in EU verband, onverminderd blijven inzetten voor gelijke rechten voor iedereen, ongeacht zijn of haar geloof of levensovertuiging.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders